

BIULETYN

Nr 66 (931) • 6 lipca 2012 • © PISM

Redakcja: Marcin Zaborowski (redaktor naczelny), Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji),
Jarosław Ćwiek-Karpowicz, Beata Górka-Winter, Artur Gradziuk, Roderick Parkes, Beata Wojna

Wejście Rosji do Światowej Organizacji Handlu

Jarosław Ćwiek-Karpowicz, Andrzej Turkowski

Do 23 lipca br. Rosja powinna ratyfikować protokół akcesyjny do Światowej Organizacji Handlu, aby po osiemnastu latach negocjacji stać się jej pełnoprawnym członkiem. Mimo poparcia rządu i prezydenta dla członkostwa Rosji w WTO przełożenie przez parlament terminu ostatecznego głosowania nad dokumentem dowodzi, że integracja z gospodarką światową wciąż budzi w tym kraju kontrowersje. Dla Unii Europejskiej wejście Rosji do WTO nie musi oznaczać ograniczenia sporów handlowych, choć może przyspieszyć ustanowienie wspólnej strefy wolnego handlu oraz podpisanie nowego porozumienia o współpracy.

W wyniku zaskarżenia przed sądem konstytucyjnym podpisanej przez władze Rosji umowy międzynarodowej dotyczącej członkostwa w Światowej Organizacji Handlu rosyjska Duma Państwowa przełożyła jej ratyfikację z 4 na 10 lipca br. Przedstawiciele opozycyjnej partii komunistycznej oraz Sprawiedliwej Rosji domagają się uznania niekonstytucyjności protokołu akcesyjnego w związku z popełnionymi, w ich przekonaniu, błędami proceduralnymi (brak oficjalnego tłumaczenia protokołu na rosyjski oraz nieuwzględnienie w procedurze ratyfikacyjnej stanowiska podmiotów federacji). Zgodnie z podpisanym 16 grudnia 2011 r. protokołem kończącym 18-letni i najdłuższy w historii WTO okres negocjacji Rosja powinna w ciągu 220 dni ratyfikować umowę, aby następnie, po 30 dniach, stać się pełnoprawnym członkiem organizacji. Jeśli nie zrobi tego do 23 lipca br., umowa nie wejdzie w życie.

Warunki członkostwa Rosji w WTO. Wynegocjowany protokół akcesyjny określa warunki, na jakich Rosja stanie się członkiem WTO. Zgodnie z przyjętymi ustaleniami rosyjskie cła importowe zmniejszą się średnio z 10% do 7,8%: dla artykułów rolnych z 13,2% do 10,8%, a dla przemysłowych z 9,5% do 7,3%. W największym stopniu zmiany dotkną produkcję drewnianą i papierniczą, technologię informatyczną, zboża i produkty mleczne, a w najmniejszym – produkcję chemiczną oraz elektromaszynową. W ok. 2/3 przypadków wprowadzono kilkuletnie okresy przejściowe. Władze Rosji zobowiązały się również do zniesienia ilościowych ograniczeń importu, które nie mają uzasadnienia w regułach WTO, oraz do niewprowadzania osobnych procedur celnych dla poszczególnych państw. Rosja ma ponadto wyeliminować lub zmodyfikować wszystkie programy subsydialne dla przemysłu oraz dostosować do standardów WTO swoje normy sanitarne i fitosanitarne. Rosyjscy negocjatorzy zgodzili się także na częściowe otwarcie sektora telekomunikacyjnego i usług: firmy ubezpieczeniowe będą mogły otwierać swoje oddziały w Rosji po upływie 9-letniego okresu przejściowego, a zagraniczne banki zakładać spółki zależne, których łączny udział w rynku rosyjskim nie może przekroczyć 50%.

Rosja utrzymała dotychczasowe stawki ceł eksportowych dla wielu produktów, głównie surowcowych, oraz zachowała możliwość regulowania wewnętrznych cen na gaz ziemny. Uzyskała również ustępstwa mające na celu ochronę branż szczególnie narażonych na problemy związane z zagraniczną konkurencją. W przemyśle motoryzacyjnym do 2018 r. dozwolone będzie stosowanie subsydiów antyimportowych, natomiast dotacje dla rolnictwa będą znoszone stopniowo (do 2018 r. zostaną zredukowane do 4,4 mld dol., co oznacza obniżkę o połowę w porównaniu z planami na obecny rok). W okresie przejściowym Rosja będzie mogła także stosować kontyngenty na wołowinę oraz wieprzowinę.

Implikacje wewnętrzne. Przystąpienie do WTO umożliwia wprowadzenie istotnych zmian w funkcjonowaniu rosyjskiej gospodarki, których ostateczny kształt będzie zależał od stopnia determinacji władz i sprawności administracji. Bezpośrednim skutkiem członkostwa będzie zniesienie barier dostępu do rynku rosyjskiego dla zagranicznych firm (przede wszystkim w sektorze usług), co powinno podnieść poziom konkurencji na rynku wewnętrznym. Również zobowiązania do obniżenia stawek celnych na import produktów z sektora wysokiej technologii oraz do polepszenia ochrony własności intelektualnej mają szansę przyczynić się do modernizacji rosyjskiej gospodarki. Przestrzeganie zasad WTO zwiększy przewidywalność w relacjach handlowych, wzmocnioną przez efektywny mechanizm arbitrażowy, co może przełożyć się na polepszenie klimatu inwestycyjnego.

Według Banku Światowego dzięki akcesji do WTO Rosja ma szansę podnieść PKB w najbliższych kilku latach o 3–11%, a znaczna część tego wzrostu ma być wygenerowana przez poprawę jakości usług i obniżkę cen na krajowym rynku. Należy jednak pamiętać, że członkostwo niesie ze sobą również zagrożenia. Według szacunków rosyjskiego ministerstwa finansów wstąpienie do WTO będzie oznaczać zmniejszenie dochodów budżetowych z ceł importowych w 2013 r. o ok. 10 mld dol. Z kolei części społeczeństwa zatrudnionej w mało konkurencyjnych przedsiębiorstwach akcesja może przynieść ryzyko utraty pracy i znaczne pogorszenie warunków bytowych. Ich obawy najlepiej ilustrują niedawne badania opinii publicznej przeprowadzone przez Centrum Lewady, zgodnie z którymi za wstąpieniem do WTO opowiada się jedynie 38% obywateli, co jest najniższym wynikiem w ciągu ostatnich 10 lat.

Choć temat strat i korzyści wynikających z wejścia Rosji do WTO jest mało obecny w rosyjskiej przestrzeni publicznej, w tamtejszej elicie polityczno-gospodarczej istnieje wyraźny podział na zwolenników i przeciwników członkostwa. Za wstąpieniem do WTO opowiadają się eksporterzy – przede wszystkim z sektora metalurgicznego i chemicznego, którzy skorzystają z obniżenia ceł – jak również mali i średni przedsiębiorcy, którzy liczą na dostęp do tańszego kredytu i szerszego wyboru dóbr importowanych. Przeciwno akcesji opowiadają się z kolei osoby związane z sektorem rolniczym, samochodowym, lotniczym i kosmicznym. Warto zauważyć, że w czerwcu 2009 r. kwestia WTO na krótko ujawniła jedną z niewielu różnic między Dmitrijem Miedwiediewem i Władimirem Putinem, którzy zajęli wówczas odmienne stanowiska w sprawie kontynuowania negocjacji akcesyjnych.

Implikacje międzynarodowe. Dla Unii Europejskiej wstąpienie Rosji do WTO oznacza zniesienie barier w zacieśnianiu stosunków gospodarczych, w tym w utworzeniu strefy wolnego handlu i podpisaniu nowego porozumienia o współpracy. Nie oznacza to jednak, że zmniejszy się liczba sporów handlowych między partnerami. W corocznym raporcie Komisji Europejskiej zwrócono uwagę, że władze Rosji po podpisaniu protokołu akcesyjnego podjęły sprzeczne z nim decyzje, co w przypadku pełnego członkostwa może doprowadzić do wniesienia skargi do organów WTO. Również Rosja planuje skorzystać z przysługujących jej wkrótce praw członkowskich i zapowiada m.in. podważenie zgodności z regułami WTO trzeciego pakietu energetycznego liberalizującego unijny rynek energii (mimo że handel surowcami energetycznymi w niewielkim stopniu podlega zasadom WTO).

Wstąpienie do WTO może istotnie wpłynąć na kluczowe z punktu widzenia Rosji relacje ze Stanami Zjednoczonymi. Dzięki członkostwu może znacznie wzrosnąć amerykański eksport do Rosji oraz wzajemne inwestycje. Jest też szansa, że Stany Zjednoczone zniosą poprawkę Jacksona-Vanika, która pozwalałaby Rosji ograniczyć stosowanie norm WTO w relacjach z USA. Warto jednak zauważyć, że część amerykańskiej sceny politycznej domaga się połączenia zniesienia tej poprawki z zaostrzeniem sankcji wobec rosyjskich urzędników oskarżonych o łamanie praw człowieka (sprawa śmierci Siergieja Magnickiego), co utrudniłoby wzajemne relacje.

Wnioski dla Polski. Dla Polski i innych państw unijnych członkostwo Rosji w WTO oznacza, że kraje te zyskają szerszy dostęp do rosyjskiego rynku. W związku z tym dla Polski ważnym elementem porozumienia akcesyjnego jest zobowiązanie Rosji do ułatwienia dostępu do rosyjskiego rynku towarów rolno-spożywczych oraz stopniowego obniżania subsydiów dla rolnictwa. Wymiana handlowa z Rosją ma także szansę ulec odpolitycznieniu – Rosja straci możliwość swobodnego stosowania embarga pod pretekstem względów bezpieczeństwa lub ochrony zdrowia rosyjskich konsumentów, a ewentualne spory handlowe będą rozstrzygane przez arbitraż. Członkostwo Rosji w WTO powinno być jednak początkiem, a nie finałem integracji Rosji ze światowym systemem gospodarczym. Polska, w której interesie leży funkcjonowanie w Rosji wolnego rynku i rządów prawa zgodnych ze standardami europejskimi, powinna wspierać jej starania o członkostwo w kolejnych organizacjach gospodarczych (takich jak OECD), jak również nadać nowy impuls rozmowom rosyjsko-unijnym nt. przyszłej umowy o współpracy i ustanowieniu strefy wolnego handlu. Mimo istniejących kompetencji Komisji Europejskiej w tym zakresie Polska wraz z innymi państwami członkowskimi mogłaby opracować szczegółowy program zacieśniania współpracy gospodarczej Unii z Rosją.